

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67)

Det finansiella ramverket med överskottsmål och utgiftstak för den offentliga sektorn har bidragit till en bättre budgetdisciplin och en hållbarare statsskuld. Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67) lämnar några förslag om det finanspolitiska ramverket. Förslagen är bl.a. att överskottsmålet för den offentliga sektorn sänks från 1 till 1/3 procent av BNP under en konjunkturcykel, införande av ett riktmärke (skuldankare) för den offentliga sektorns sammanräknade bruttoskuld och att uppföljningen av överskottsmålen skärps.

Förslagen har ingen direkt påverkan på pensionssystemet eller på Pensionsmyndighetens verksamhet. Myndigheten tillstyrker i stort kommitténs förslag men vill framhålla synpunkten att inkomstpensionssystemet kan utelämnas från det finansiella ramverket. Det vill säga inkomstpensionen kan i likhet med vad som redan är fallet för premiepensionen utelämnas från det finansiella ramverket. Skälet till detta är bl.a. att även inkomstpensionssystemet är avgiftsbestämt och finansiellt stabilt och skulle därmed inte behöva ingå i målet om ett visst överskott för den offentliga sektorn. En sådan ordning skulle rensa överskottsmålet från påverkan av bland annat demografiskt betingad påverkan på inkomstpensionssystemets finansiella sparande.

Nedan ges Pensionsmyndighetens kommentarer och synpunkter kapitelvis i betänkandet från Överskottsmålskommittén. Bland dessa kommentarer ges några i förhållande till betänkandet kompletterande argument både för och emot att inkomstpensionssystemet ingår i det finansiella ramverket. Kapitel 1 handlar om Kommitténs uppdrag och arbete och utelämnas eftersom några synpunkter inte lämnas varför våra synpunkter börjar med kapitel 2.

2. Det finanspolitiska ramverket

Sveriges finanspolitik regleras dels av ett nationellt finanspolitiskt ramverk, dels av ett ramverk på EU-nivå. Det nationella ramverket består av övergripande finanspolitiska mål och en stram och fokuserad statlig budgetprocess.

De tre övergripande nationella målen är överskottsmålet för offentlig sektor, utgiftstaket för staten och ålderspensionssystemet samt det kommunala balanskravet. Ramverket på EU-nivå utgörs av stabilitets- och tillväxtpaktens regler om underskott och skuld, som Sverige i egenskap av EU-medlem är bundna av.

Överskottsmålet är formulerat som att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska uppgå till en procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Nivån på överskottsmålet regleras inte i budgetlagen. Lagen anger endast att regeringen ska

www.pensionsmyndigheten.se

lämna förslag till riksdagen om ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (2 kap. 1 §, budgetlagen). Av lagkommentaren framgår att uttrycket överskottsmål saknar normativ innebörd och benämningen utesluter därför inte att målet sätts på en nivå som innebär att de offentliga finanserna ska vara i t.ex. balans eller visa ett mindre underskott (prop. 2009/10:100, s. 89). Av lagkommentaren framgår att målet ska avse den offentliga sektorn och inkludera staten, den kommunala sektorn och det offentliga ålderspensionssystemet.

Budgetprocessens kännetecknas av ett uppifrån och ned-perspektiv, där utgiftstaket är den övergripande restriktionen i termer av totala utgifter. Med utgiftstaket understryks behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. I det medelfristiga perspektivet minskas risken för att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter.

Vilka utgifter som utgiftstaket ska omfatta regleras inte i budgetlagen. Samtliga utgiftstak som hittills använts har i princip haft samma omfattning. Den praxis som etablerats är att de takbegränsade utgifterna utgörs av statsbudgetens alla 27 utgiftsområden, förutom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m., samt att utgifterna i inkomstpensionssystemet ingår. Att statsskuldräntorna inte ingår under utgiftstaket har motiverats med att riksdag och regering endast i begränsad omfattning kan påverka dessa på kort sikt, samt att staten måste kunna fullgöra sina åtaganden även om det inträffar ränte- eller valutakursjusteringar som omedelbart påverkar statens räntebetalningar.

Pensionsmyndigheten anser att frågan om inkomstpensionssystemet ska ingå i ramverket kan övervägas. Ett starkt skäl för att inkomstpensionssystemet inte ska ingå i ramverket är att Pensionssystemet är avgiftsbestämt och med den automatiska balanseringen (är) finansiellt stabilt. Vidare rubriceras (inkomst)pensionssystemet i statens budget som Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Avgiften/premien är obligatorisk och innebär en motprestationen i form av en pensionsrätt. I senare kapitel återkommer betänkandet med för- och nackdelar av att ålderspensionssystemet ingår i det finansiella ramverket. Ytterligare kommentarer ges i anknytning till det kapitlet.

3. Vad menas med finanspolitisk hållbarhet?

Som framgår av betänkandet har de syften som angetts för överskottsmålet varierat över tid. Två huvudsakliga motiv återkommer dock: Finanspolitisk hållbarhet på längre sikt och ett utrymme för stabiliseringspolitik. Det förstnämnda syftar till att hitta en lämplig nivå på det offentliga sparandet utifrån den demografiska utvecklingen, en rimlig fördelning mellan generationer och ekonomisk effektivitet

I samband med lagregleringen av överskottsmålet 2010 angavs fyra motiv (prop. 2009/10:100, s. 93, jfr tabell 3.1 i betänkandet på sidan 45):

- a) långsiktigt hållbara offentliga finanser
- b) en jämn fördelning av resurser mellan generationerna
- c) ekonomisk effektivitet
- d) tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer, även vid en aktivt stabiliserande finanspolitik

Utredningen nämner (sidan 45) att det finansiella sparandet bör i perspektiv av rättvisa mellan generationer vara högt när försörjningsbördan är låg och vice versa så att alla

får samma möjlighet att ta del av den allmänna välfärden. Detta förutsätter enligt betänkandet att försörjningsbördans variationer är lika stora upp och ned, det vill säga beror på så kallade ”demografiska pucklar”. Vid en permanent ökning av försörjningsbördan, till följd av exempelvis en trendmässigt ökande medellivslängd, är det svårare att motivera en försämring av det offentliga sparandet. Det kan snarare motivera att senare generationer, som lever längre, förlänger sitt arbetsliv i proportion till livslängdsökningen, än att tidigare generationer betalar högre skatter. Detta minskar omfattningen av omfördelningen mellan generationer och ökar möjligheterna att jämna ut skatterna även vid en permanent demografisk förändring.

Det finansiella ramverket ser enbart till ekonomisk stabilitet och inte till politisk stabilitet. En kommentar om polisk stabilitet avseende livslängdsökningens effekt på pensionssystemet ges nedan. Denna effekt är troligen ingen nyhet, men både inkomst- och premiepensionen är avgiftsbaserade och utbetald pension beror på samtliga inbetalda premier/avgifter under förvärvslivet (livsinkomstprincipen). En ökad livslängd innebär att delningstalet ökar (vilket ger en lägre månatlig pension) i båda systemen. Den ökade livslängden innebär att den förvärvsaktiva perioden måste förlängas och/eller att avgiften höjs för att den månatliga pensionen ska vara oförändrad. I annat fall kommer de månatliga pensionsutbetalningarna att bli allt lägre. Allt lägre pensioner kan komma att äventyra den politiska stabiliteten i systemet. Ett sätt att undvika att de framtida pensionerna sänks är att höja pensionsåldern. Pensionsmyndigheten välkomnar en fortsatt beredning om möjligheten till att höja pensionsåldern i enlighet med t.ex. Pensionsåldersutredningens förslag (SOU 2013:25).

På sida 48 i betänkandet nämns att ett lägre utrymme för att bedriva en aktiv finanspolitik existerar när konjunkturläget är sämre, eller vid en mer uttalad krisartad utveckling, och att utrymmet beror på statens lånemöjligheter där en redan tidigare hög skuld försvårar. Eftersom staten har det yttersta stabiliseringspolitiska ansvaret så är en stark ställning i statens finanser nödvändig för att kunna svara aktivt på en negativ utveckling. Påpekanden från utredningen ovan tolkas som att det finansiella ramverket bör mer koncentreras till statens finansiella sparande och statsstatskulden.

4. Svensk ekonomi och offentliga finanser sedan ramverket infördes

För kommunsektorn skärptes budgetdisciplinen genom ett lagstadgat krav på budgetbalans från och med 2000. Kommunsektorn, uppvisar som helhet ett finansiellt sparande som under senare år har varit svagt negativt enligt figur 4.8 på sidan 68 i betänkandet. Vissa kommuner och landsting uppvisar trots lagkravet om budgetbalans stora underskott. Sådana underskott, eller extra ordinära händelser såsom t.ex. asylinvandringen, innebär en risk för statligt stöd som kan påverka handlingsutrymmet för staten som överskottsålet bland annat syftar till att skapa. Pensionsmyndigheten saknar en redovisning för denna risk i betänkandet.

Betänkandet omtalar att om engångsöverföringar mellan staten och inkomst-pensionssystemet under perioden 1999–2001 exkluderas har statens sparande i genomsnitt varit negativt för perioden 1997–2015. Under samma period har även kommunsektorns sparande i genomsnitt varit negativt (tabell 4.1 på sidan 68). Möjligheten för riksdagen att föra över pensionsmedel från buffertfonden till statsbudgeten innebär att Pensionssystemet inte är fristående från budgetpolitiken och är ett argument för att pensionssystemet ska ingå i det finansiella ramverket. I ett

tidigare remissvar från Pensionsmyndighet (Dnr. Ver 2010-53) om Finansdepartementets departementsstencil "Utvärdering av överskottsmålet" (Ds 2010:4) framfördes argument för att ålderspensionssystemet inte bör ingå i det finansiella ramverket. Det tidigare yttrandet nämner dock att det finns tvivel på om systemet verkligen är autonomt i samband med de politiska reaktionerna av att balanseringen aktiverades i pensionssystemet 2010. Tidigare remissvaret ansåg pga. av tvivlet att inkomstpensionssystemet därmed bör ingå i det finansiella ramverket. Pensionsmyndigheten gör ingen annan bedömning idag utan anser att frågan mycket väl kan ses över. Det viktiga är att de olika sektorernas finansiella sparande analyseras och utvärderas för att bättre förstå det finansiella läget för helheten (offentlig sektor).

Utredningen nämner att enligt Konjunkturinstitutet (KI, sidan 78) har svensk ekonomi i genomsnitt varit i en mild lågkonjunktur 2000–2014, med ett negativt BNP-gap. Negativt BNP-gap är regel snarare än undantag enligt KI och de bedömer att perioden i genomsnitt utgör en normal konjunkturcykel. KI:s menar att överskottsmålet inte nåtts under den perioden. Vad som avses med en mild, normal eller kraftig lågkonjunktur anges inte i betänkandet. Det är svårt att bedöma en konjunkturcykel men Pensionsmyndigheten delar synen att överskottsmålet teoretiskt ska avse och gälla under en konjunkturcykel. Skälet är att det är enbart under en sådan period det strukturella sparandet framgår och om det är förenligt med de finanspolitiska målen.

Kommitténs bedömning: Det finanspolitiska ramverket och den breda politiska uppslutningen bakom det har bidragit till en gynnsam utveckling av Sveriges ekonomi och offentliga finanser sedan mitten av 1990-talet. Ramverket har skapat marginaler till stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden och bidragit till en hållbar finanspolitik. Sverige är ett av endast tre länder som aldrig berörts av EU:s förfarande vid alltför stora underskott. Även om ramverket på det stora hela fungerat bra finns vissa brister.

Pensionsmyndigheten delar kommitténs bedömning.

5. Internationella erfarenheter av finanspolitiska regler

Kommitténs bedömning: Användningen av finanspolitiska regler internationellt har ökat kraftigt under senare decennier. Regelverket i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt har successivt reformerats och byggts på. Särskilt efter eurokrisen genomfördes omfattande förändringar i syfte att förstärka regelverket, då krisen visat att det fungerat mindre väl. Den successiva anpassningen av regelverket illustrerar den målkonflikt som finns mellan flexibla regler som ger utrymme att hantera ekonomiska chocker, och enkla regler som är lätta att följa upp och övervaka. Analysen av ett urval studerade länder visar att EU:s och finanspaktens regelverk successivt blivit en mer integrerad del av medlemsländernas nationella ramverk. Forskning ger stöd för att finanspolitiska regler motverkar offentliga underskott och skulduppbyggnad. Senare års förändringar av de finanspolitiska reglerna, däribland EU:s regler, syftar till att kombinera finansiell hållbarhet med den flexibilitet som krävs för att hantera ekonomiska chocker. Även om detta är önskvärt blir denna typ av regler ofta svårare att kommunicera och övervaka. Här spelar oberoende institutioner som övervakar hur reglerna följs en viktig roll.

Pensionsmyndigheten har ingen erinran mot kommitténs bedömning

2016-12-14

6. Hur förhåller sig ett ändrat överskottsmål till andra delar av det finanspolitiska ramverket?

Betänkandet omtalar (sid 153) att inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem. Med det menas att de avgifter som betalas in ett visst år används för att betala samma års pensioner. De över- eller underskott som årligen uppstår när pensionsavgifterna är större eller mindre än pensionsutbetalningarna hanteras av buffertfonder (AP-fonderna). Betänkandet nämner i slutet på samma stycke att det inte finns någon möjlighet att finansiera inkomstrelaterade pensioner via upplåning. Det stämmer inte riktigt. AP-fonderna har möjlighet att låna av Riksgälden, se 4 § 2 kap lag 2000:192 om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) om buffertfondkapitalet är slut.

Utredningen nämner (sid 154) att Pensionssystemet har en broms i form av en automatisk balansering som hanterar underskott i systemet. Det är dock oklart vad som gäller om det uppstår stora överskott i systemet. Förslag på hur detta ska hanteras lämnades 2004 av den s.k. UTÖ-utredningen, som föreslog en snabbare uppräknings av pensioner och pensionstillgångar om balanstalet överstiger 1,1 (SOU 2004:105). Ett annat alternativ som framfördes är att medel förs från buffertfonderna till statsbudgeten. Om medel ska överföras till statsbudgeten kan frågan ställas: för vem sparar pensionssystemet?

Överföringarna av buffertfonden till statsbudgeten som skedde tidigare i slutet av 1990 talet och i början av 2000 talet motiverades av att staten tog över betalningsansvaret för bland annat ATP till förtidspension och änkepension. Storleken på kompensationen uppskattades till cirka 300–350 miljarder kronor (per den 1 januari 1999). Utgångspunkten var att statsbudgeten skulle kompenseras i så stor utsträckning som möjligt, utan att den automatiska balanseringen aktiverades. Hittills har riksdagen fattat beslut om överföringar motsvarande 258 miljarder kronor. Frågan om överföringarnas slutliga storlek sköts fram till en kontrollstation 2004. Vid den tidpunkten gjordes emellertid bedömningen att det under överblickbar tid kommer att saknas förutsättningar för att överföra medel till statsbudgeten. Partierna bakom pensionsöverenskommelsen enades därför om att återstående överföringar ska samordnas med beslut om fördelning av överskott (dvs. en gas) i pensionssystemet. Det faktum att det saknas regler för vad som händer om pensionssystemets finansiella ställning blir mycket stark talar för att ålderspensionssystemet tillsvidare ska ingå i det finansiella ramverket.

Utredningen nämner (sid 155) att det finns ett direkt samband mellan sparandet i staten, överskottsmålets nivå och sparandet i pensionssystemet. Om sparandet i pensionssystemet t.ex. ökar med en procent av BNP minskar det implicita sparmålet för staten med lika mycket. Ett minskat sparande i pensionssystemet innebär att sparandet i staten behöver öka i motsvarande grad för att klara överskottsmålet. Det är således staten som anpassar sitt sparande för att överskottsmålet ska uppnås. Sparandet i ålderspensionssystemet påverkas således inte av överskottsmålets nivå. Pensionsmyndigheten inser att för pensionssystemet har överskottsmålet ingen betydelse och därmed kan det utgå. Betänkandet påpekar vidare att variationer i pensionssystemets sparande varken uttrycker hållbarhetsproblem eller omfördelningar mellan generationer. Ett underskott i pensionssystemet betyder därför inte att det uppstått ett behov av ett ökat sparande i staten, lika lite som ett högre sparande i pensionssystemet skapar ett utrymme för skattesänkningar eller statliga utgiftsökningar. Om pensionssystemets sparande är en del av målet ökar risken för att perioder med överskott i pensionssystemet tolkas som att det finns ett positivt budgetutrymme i statsbudgeten.

Ett lägre statligt sparande leder i sin tur till att statsskulden blir högre allt annat lika, och att säkerhetsmarginalerna i en lågkonjunktur därmed försämras. De tillgångar som byggs upp i ett autonomt pensionssystem är ”öronmärkta” för framtida pensioner och utgör ett sämre skydd än en låg statsskuld när det gäller att aktivt möta en ekonomisk kris. Resonemang ovan som framförs av betänkandet delas av pensionsmyndigheten och är ett skäl för att inkomstpensionssystemet inte ska inkluderas i det finansiella ramverket.

Betänkandet nämner (sid 157) att i Finansdepartementets översyn av överskottsmålet från 2010 är slutsatsen att det är staten som i slutändan har ansvaret för de offentliga åtagandena, och att det därför är fel att se pensionssystemet och kommunsektorn som helt autonoma (Ds 2010:04). Om det skulle uppstå finansiella problem i dessa delar av offentlig sektor kan staten tvingas skjuta till medel. Det kan också finnas ett tryck på staten att kompensera för ett pensionsutfall som inte anses acceptabelt. Möjliga exempel på det är de skattesänkningarna för pensionärer som genomfördes 2010, 2011 och 2014 – år då balanseringen minskade inkomstpensionen. Pensionsmyndigheten delar denna beskrivning. En invändning är att hushållen inte ingår i det finanspolitiska ramverket. Skatteutgiften som åsytas var ett högre grundavdrag för de äldre (de som vid ingången har fyllt 65 år) och syftet var inte för att skydda pensionssystemet. Såväl inkomst- som premiepensionens är ekonomiskt stabilt eftersom riskerna i systemet bärs av de försäkrade. Skatteutgiften med ett högre grundavdrag påverkade kommunernas beskattningsbara inkomster negativt och staten kompenserade kommunsektorn med högre statsbidrag. Skälet till regeringens förslag/motiv var fördelningspolitiska, ”att förbättra de ekonomiska villkoren för i första hand de sämst ställda pensionärerna” (2008 års ekonomiska vårproposition, prop. 2007/08:100), och inte av stabiliseringspolitiska syften eller motiverade ur det finansiella ramverket.

Utredningen nämner (en aspekt från Konjunkturinstitutet, KI) att ett mål för endast statens och kommunsektorns sparande innebär att det strukturella sparandet i offentlig sektor kommer att variera med sparandet i pensionssystemet, förutsatt att målet är uppfyllt. Enligt utredningen nämner KI att det kan försvåra stabiliseringspolitiken eftersom variationer i det strukturella sparandet påverkar efterfrågan i ekonomin oavsett i vilken sektor som sparandet varierar. Pensionsmyndigheten håller med om att alla sektorer och marknader i ekonomin fungerar mer eller mindre som kommunicerande kärl – ett underskott i en sektor medför med självklarhet överskott i någon annan sektor. Ett finansiellt överskott i pensionssystemet ger inte med automatik ett reformutrymme för att stabilisera statens finanser. I annat fall är sparandet i pensionssystemet inte öronmärkt för pensionsändamål. En viktig princip för pensionssystemet och livbolag är contributionsprincipen, eller skälighetsprincipen, som bl.a. innebär att pensionsöverskott ska tilldelas den generation som har skapat överskottet. Om så inte är fallet innebär det att pensionsavgiftens karaktär av öronmärkt skatt ökar i förhållande till dess karaktär av avgift/premie, som kräver en individuell motprestation.

Ett skäl som anförs av direktivet till utredningen och som anförs av Överskottsmålskommittén för att pensionssystemet ska ingå är en bättre jämförelse mellan olika EU-länder. Om syftet vore jämförelse mellan olika länder så torde denna bli bättre om inkomstpensionssystemet för Sveriges del *inte* inkluderades eftersom den för Sverige betalas av avgifter och är autonom medan den i andra EU-länder finansieras av statsbudgeten. Myndigheten menar dock att syftet med de finanspolitiska målen är att ytterst säkerställa den finansiella stabiliteten och trovärdigheten och inte för att jämföra offentligt sparande mellan olika länder.

Betänkandet påpekar (sista stycket på sid 157) att fördelarna med att ändra en målformulering klart och tydligt bör överväga nackdelarna, eftersom förändringar som inte är tydligt motiverade i sig kan minska målets trovärdighet. Ett sätt att hantera osäkerheten i bedömningen av sparandet i pensionssystemet och dess effekter på det statliga sparandet under ett givet överskottsmål är att ändra målets nivå i takt med att det finansiella sparandet i pensionssystemet varierar. Ett sådant system har förordats av såväl Finanspolitiska rådet som KI. Pensionsmyndigheten anser att ett sådant system är likvärdigt med att exkludera ålderspensionssystemet från ramverket.

Kommitténs bedömning: En ändrad nivå på överskottsmålet ändrar inte de fundamentala sambanden mellan det finanspolitiska ramverkets olika delar, men påverkar budgetutrymmet som är centralt i budgetprocessen på kort och medellång sikt. En ändrad nivå på överskottsmålet kräver ingen lagändring, men innebär att riksdagen måste fatta beslut om en ny målnivå i rambeslutet om budgeten. Sparandet i ålderspensionssystemet och kommunsektorn styrs av egna regelverk som inte påverkas av att överskottsmålets nivå ändras. Staten har ett övergripande ansvar att beakta sparandet i övriga delar av offentlig sektor när finanspolitiken utformas för att en given nivå på överskottsmålet ska nås.

Pensionsmyndigheten delar kommitténs bedömning.

7. Konsekvenser av olika nivåer på överskottsmålet och förslag om ny målnivå

Betänkandet nämner (sidorna 174-176) att ett lägre offentligt sparande inledningsvis ger utrymme för högre utgifter och eller lägre skatter. Ett lägre finansiellt sparande leder till en relativt högre statsskuld och därmed till högre ränteutgifter. Utredningen nämner vidare att sparandet i ålderspensionssystemet och kommunsektorn inte påverkas av valet av överskottsmål. Pensionsmyndigheten kommentar är att ökade offentliga utgifter och eller sänkta skatter till följd av ett lägre sparmål kommer att öka efterfrågan i ekonomin som i nästa led påverkar det finansiella sparandet. Denna makroekonomiska effekt nämns inte i utredningen.

Kommitténs förslag: Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande behålls, men dagens nivå om en procent av BNP ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Den nya nivån gäller från och med 2019 och tills vidare. Denna nivå på överskottsmålet väntas leda till att den offentliga bruttoskulden fortsätter minska som andel av BNP till cirka 35 procent 2026, samtidigt som den offentliga nettoförmögenheten ökar något från dagens nivå till drygt 20 procent av BNP. Detta överskottsmål bedöms ge en hållbar utveckling av den offentliga sektorns finansiella ställning och tillräckliga säkerhetsmarginaler för att hantera djupa konjunkturedgångar.

Pensionsmyndigheten har ingen erinran mot betänkandets förslag.

8. Ramverket kompletteras med ett skuldankare

Kommitténs förslag: Ramverket kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, som tydliggör att skuldnivån bör fortsätta att falla som andel av BNP på medellång sikt. Skuldankaret är inte ett operativt mål, utan ett riktmärke för en önskvärd skuldnivå. Nivån på skuldankaret,

dvs. den önskvärda nivån på Maastrichtskulden sätts till 35 procent av BNP, vilket är förenligt med det föreslagna överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP. Med skuldankaret förstärks överskottsmålets och ramverkets koppling till finanspolitisk hållbarhet. Skuldankaret följs upp årligen i den ekonomiska vårpropositionen. Regeringen ska förklara avvikelser större än 5 procent av BNP från skuldankarets nivå i en särskild skrivelse till riksdagen. Finanspolitiska rådet ska följa upp skuldens utveckling i förhållande till skuldankaret, och analysera vilka faktorer som påverkat skulden. Skuldankaret bör spela en central roll när överskottsmålet ses över varannan mandatperiod. Skuldankaret gäller från 2019 och tills vidare i likhet med den föreslagna förändringen av överskottsmålet. Skuldankaret fastställs av riksdagen genom ett riktlinjebeslut.

Pensionsmyndigheten har ingen erinran mot förslaget. Myndigheten vill dock uppmärksamma skillnaden om skulden är inhemsk eller upplånad utomlands. Storleken på den offentliga skulden kan, som betänkandet framför, ha en viss påverkan på kapitalmarknaden och statens upplåningskostnader (räntenivån). En synpunkt är den valutarisk som tas vid upplåning utomlands. Om all upplåning var inhemskt och från svenska hushåll skulle hushållen ha en fordran på staten som de implicit förvaltar själva. Denna aspekt fångas inte upp och graden av inhemsk/ utländsk upplåning borde framgå av redovisningen.

Kommunsektorn har äldre pensionsskulder som inte redovisas i balansräkningen utan är bokförd utanför balansräkningen som ansvarsförbindelser. Dessa pensionsskulder nämns inte i betänkandet. Pensionsmyndighetens anser att det borde tydligt uttryckas om denna äldre pensionsskuld är inkluderad i offentliga sektorns bruttoskuld eller inte.

9. Förstärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet

Kommitténs bedömning: Uppföljningen och utvärderingen av finanspolitiken i förhållande till överskottsmålet förstärks. I den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet ska (1) en målavvikelse definieras med utgångspunkt i det strukturella sparandet, (2) innebörden av att återgå till målet vid en målavvikelse tydliggöras, och (3) Finanspolitiska rådet tilldelas en mer tydlig roll i uppföljningen. Ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska sparandet ska användas för att i efterhand utvärdera om överskottsmålet nåtts. Finanspolitiska rådet bör tydligare än i dag fokusera sin analys på hur finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. Rådets verksamhet bör också utvärderas regelbundet. I syfte att stärka rådets oberoende från regeringen ska en valberedning för val av rådsmedlemmar tillsättas, där ledamöter från riksdagens finansutskott ingår. Rådet ges en instruktionsenlig uppgift att genomföra regelbundna utvärderingar av regeringens prognoser. Regeringen ska lämna en uppdaterad ramverksskrivelse till riksdagen där förändringar i ramverket och uppföljningen framgår.

Utredningen föreslår att ett åttaårigt genomsnitt används i stället för det nuvarande tioåriga genomsnittet i syfte att skapa en bättre överensstämmelse med intervallet för översynen av överskottsmålet. Utredningens föreslår vidare att finansutskottets ledamöter ska ingå i valberedningen till Finanspolitiska rådet i syfte att skapa ett större oberoende från regeringen.

Pensionsmyndigheten delar bedömningarna och stödjer förslagen.

10. En återkommande översyn av överskottsmålet

Kommitténs bedömning: Ett beslutat överskottsmål gäller tills vidare men ses över varannan mandatperiod. Att översynen förankras brett bland riksdagspartierna är centralt för att värna ramverkets stabilitet och trovärdighet. Ett eventuellt nytt överskottsmål träder i kraft första året efter ett ordinarie val. Vid översynen beaktas hur skulden har utvecklats i relation till skuldankaret. Också skuldankarets nivå ses över i samband med översynen av överskottsmålet.

Pensionsmyndigheten delar bedömningen att det är klokt att kontinuerligt utvärdera och se över målen.

11. Hantering av vissa förslag med budgetpåverkan i riksdagens budgetprocess

Kommitténs bedömning: För att skapa ökad tydlighet i fråga om hur vissa förslag med budgetpåverkan ska hanteras i riksdagens budgetprocess ställer sig kommittén bakom de principer som presenterades av Budgetprocesskommittén, men där man inte uppnådde bred politisk enighet. Principerna handlar om hur man i riksdagens budgetprocess hanterar: (1) lagstiftning med budgetpåverkan, (2) budgetrelaterade tillkännagivanden till regeringen, och (3) förslag som väckts inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen och som har en tydlig påverkan på statens budget. Regeringen ska inleda ett arbete för att genom lagstiftning reglera (1) ovan, och för att se över i vilken utsträckning även (2) och (3) kan regleras på detta sätt. Detta arbete ska avslutas senast 2018.

Pensionsmyndigheten har ingen erinran mot bedömningen

12 Konsekvens av förslagen i betänkandet

Utredningen ger bedömningen att förslagen inte får några direkta ekonomiska konsekvenser för ålderspensionssystemet eller kommunsektorn. För staten bedöms den vara positiv men svårkvantifierbar. Frånsett de makroekonomiska effekter som ett lägre sparande kan få så delar Pensionsmyndigheten betänkandets bedömning.

Detta yttrande har beslutats av Generaldirektör Katrin Westling Palm efter föredragning av analytikern Tommy Lowén. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Ole Settergren deltagit.


Katrin Westling Palm


Tommy Lowén

